Background Paper BP-280E

REFUGEE PROTECTION: THE INTERNATIONAL CONTEXT

Benjamin R. Dolin
Margaret Young
Law and Government Division

Revised January 2005

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

106-03868/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

THE UNITED NATIONS CONVENTION 1

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES 3

A. The Mandate 3

B. Fulfilling the Mandate 3
1. Protection 3
2. Finding Durable Solutions 3
a. Repatriation 3
b. Local Integration 4
c. Resettlement Outside the Region 4

OTHER ORGANIZATIONS 5

THE ROLE OF INDIVIDUAL STATES
IN PROTECTING REFUGEES' HUMAN RIGHTS 5

A. Economic Assistance 5

B. Resettlement 6

C. Protection Against *Refoulement* 6

D. International Agreements 7
1. Harmonization in the European Union 7
2. The Canada-U.S. Safe Third Country Agreement 9

CURRENT THREATS TO THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES 10

A. Migratory Pressures on Western Countries 10

B. A Changing World 12

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REFUGEE PROTECTION: THE INTERNATIONAL CONTEXT

There are many people in the world whose lives, liberty or security are in jeopardy. Some are threatened by political oppression, some by natural disasters, others by economic conditions that make even a subsistence existence difficult or impossible. Still others flee war or civil strife. Such situations force many individuals to leave their homes to seek refuge and security elsewhere, either in other countries or in different parts of their own country. In a general way, all such people may be called "refugees." In international and national legal systems and practice, however, the term carries a much more limited and technical meaning. Those who fall under the rubric "refugees" in this more technical sense are the subject of this paper, which provides an overview of the international system that has developed to protect the human rights of refugees.[1]

THE UNITED NATIONS CONVENTION

The 1951 United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees* is the main document governing the treatment of refugees by states in whose territories the refugees are found. Some 145 states have acceded to the Convention and/or its Protocol, the most important parts of which are its definition of "refugee" and its prohibition against *refoulement*.

A refugee is defined in Article 1 of the Convention as a person who:

> owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; …

---

(1) Including the internally displaced and others of concern, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees listed 17,093,400 people of concern to that office as of 1 January 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Article 33 goes to the heart of a state's duty to protect the human rights of refugees, although it is important to note that the protection granted has also become part of customary international law. Entitled "Prohibition of Expulsion or Return ('Refoulement')," Article 33 states:

> No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

It is important to recognize what the Convention does not do:

- It does not create an expansive definition of "refugee." The rights of refugees under the Convention arise only for those who have crossed an international boundary in consequence of persecution on racial, religious, political or social grounds. Those whose need for refuge flows from other than what are essentially political origins – that is, from war, famine, flood, statelessness, poverty and so on – and who may be of great humanitarian concern, have no claim on other states that can be asserted by reliance on the Convention.

- Although both customary international law and the Convention require that contracting states not return (*refoule*) refugees to the country where they fear persecution, such states are not required to permit them to stay permanently. As well, they are not prohibited from returning refugees to a third country, unless that country would likely return them to the country where they fear persecution.

- The right of refugees not to be *refouled* is not absolute. A state is entitled to place its own security interests ahead of the rights of the refugee; it also has the right to refuse refuge to people convicted of serious crimes and who thereby pose a danger to the receiving society.

The Convention Against Torture (CAT) is also relevant, as it contains a provision prohibiting *refoulement* where there are substantial grounds for believing that a person would be in danger of being subjected to torture. Many states, including Canada, have included protection under the CAT in their refugee determination procedures.

There are also two regional agreements, for Africa and for Central America, that extend the meaning of the concept of refugee for their signatory states in an attempt to respond to their particular needs. In practice, many Western countries, to varying degrees and under varying conditions, also extend protection to a broader range of individuals than mandated by the Convention, even though such individuals are not recognized as refugees under the narrow Convention definition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

A. The Mandate

In 1950, with the adoption by the General Assembly of the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the current institutional framework for the protection of refugees came into being. Currently, UNHCR's staff, including short-term employees, number more than 6,200 (most of whom work in the field) in 115 different countries, as well as at headquarters in Geneva. Its budget is approximately US$1 billion. The general mandate of UNHCR is twofold: to protect refugees and to seek permanent solutions for their problems. It currently assists more than 17.1 million people.

B. Fulfilling the Mandate

1. Protection

The characteristic that most distinguishes Convention refugees from other migrants (for example, those seeking better standards of living, often confusingly called "economic refugees") is their need for protection. In crossing an international border and being unwilling or unable to return, refugees place themselves outside the realm of protection normally provided by a state to its citizens. The central aspect of UNHCR's role, then, is to ensure that refugees receive that protection by: providing protection against *refoulement*, providing for their basic physical needs (shelter, food and so on), and ensuring respect for other basic human rights.

2. Finding Durable Solutions

There is a commonly accepted hierarchy of permanent solutions to refugees' problems: repatriation to the country from which the refugees fled, integration into the country of first asylum, and resettlement in another country.

a. Repatriation

Repatriation can be a risky business. There can be serious threats to refugees who return to areas where the situation that caused them to leave has not improved. Nevertheless, repatriation, when it is possible and provided it is undertaken voluntarily, is usually thought to be the best durable solution, since it permits refugees to reintegrate into familiar surroundings and culture. Many refugees repatriate on their own, but when movements are planned and organized

UNHCR plays a key role in ensuring that returnees have accurate information about conditions in their former homeland, that the individuals are moving voluntarily, and that their human rights will be protected. UNHCR also has a role to play in monitoring their treatment after return, and in assisting returnees to re-establish themselves. This assistance includes, depending on the circumstances, providing returnees with transit centres, grants, food, housing materials and agricultural implements to assist them in their initial year of return.

b. Local Integration

Whether a country to which refugees initially flee can ultimately integrate them into its economic and social fabric depends on a variety of factors: the number of refugees, the economic and demographic structure of the country, the nature of its society (including racial and religious differences), the political and security situation, and the environmental impact of the newcomers.

Local integration can have benefits for the refugees, UNHCR and the host country. The establishment of refugee camps may be essential for emergency care, but ongoing camps often act as a disincentive to longer-term economic self-sufficiency, and can adversely affect the refugees' pride and self-respect. Camps are also very costly to operate year after year; thus, even partial self-sufficiency lightens the load on UNHCR. From the point of view of the host country, money spent on self-sufficiency projects also aids the country generally.

c. Resettlement Outside the Region

In some situations where repatriation is impossible and countries of first asylum are unwilling or unable to offer continuing protection to refugees, resettlement, typically in developed Western countries, may be the only option available. Its use is circumscribed, however, by the availability of resettlement places and by the financial demands of sponsorship. For example, each of the approximately 7,500 government-assisted refugees that Canada is prepared to admit yearly will be financially supported for a period of one year, or until employment is obtained, whichever comes first.

The Convention itself does not place any duty on countries to resettle refugees, although one clause of the Preamble does urge that states recognize the importance of an international approach to refugee problems. The largest resettlement movement in the post-war period has been that of the Indochinese refugees from the mid-1970s onward.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OTHER ORGANIZATIONS

Numerous international organizations play an important role, directly or indirectly, in assisting refugees. These organizations include the International Organization for Migration, the Red Cross, UNICEF, the World Food Program, the World Health Organization, and the UN Disaster Relief Organization.

In addition to international organizations, non-governmental organizations in various countries assist in the settlement of refugees and, particularly in Western countries, play an important advocacy role in asserting refugee rights, particularly when these appear to conflict with the interests of states as perceived by their governments. Such organizations can also be effective advocates of the rights of individual refugees who appear to have been treated unfairly or whose refugee claims appear to have been incorrectly assessed.

THE ROLE OF INDIVIDUAL STATES IN PROTECTING REFUGEES' HUMAN RIGHTS

It is an important, if self-evident, fact of the modern world that refugees flee from and to individual countries, and are sometimes resettled in still others. UNHCR has no independent authority to enter any state, even to monitor or assist in refugee camps, without the permission of the country in question. Individual states contribute to the protection of refugees' human rights in three main ways: through economic assistance, resettlement, and protection against *refoulement*.

A. Economic Assistance

Without financial assistance, many countries of first asylum, most of which are in the Third World, would be unable to shoulder their burdens, particularly where there have been mass influxes of refugees. Thus, financial assistance to UNHCR and to other humanitarian agencies is essential to enable them to deliver emergency aid and longer-term protection. Donations for food aid are also important.

B. Resettlement

As discussed above, resettlement in countries out of the region that generated the refugees is the least preferred durable solution, but is nevertheless sometimes unavoidable. The primary countries of resettlement in terms of actual numbers accepted are the United States, Canada and Australia, but other countries also share the burden, with some concentrating on the hard-to-place refugees, such as the disabled. As mentioned, the largest single resettlement effort in the last 40 years was that for Indochinese refugees.

It should be noted that providing resettlement opportunities for refugees does not affect states' interests as spontaneous arrivals may. States retain full sovereign rights on whether or not to admit refugees from abroad, on which people to admit, and on how many. They may select refugees on the basis of who will best settle in the country (as does Canada), or according to other criteria, as they wish. Spontaneous arrivals, on the other hand, prevent the state from exercising some of those choices. The problems that this poses will be discussed below.

C. Protection Against *Refoulement*

In addition to economic assistance and the provision of resettlement opportunities, a state's most important duty is to ensure that individuals are not forcibly returned to countries where they claim to have a well-founded fear of persecution. This protection can be temporary or long-term and it exists independently of the Convention as part of customary international law. The Convention itself is silent about procedures to be used to determine the *bona fides* of a refugee claim. Indeed, many signatories have no formal procedures at all, relying instead on UNHCR. Others, primarily Western countries, have developed administrative or quasi-judicial procedures to determine whether a claim should be recognized.

Refugee recognition is often bound up with politics, procedures, and state requirements. Thus, it should not be surprising that overall refugee recognition rates vary greatly from country to country, or that certain nationalities will enjoy more success than others in having their claims recognized.

D. International Agreements

1. Harmonization in the European Union

The move towards the harmonization of asylum processing in the European Union (EU) has been a complex and difficult process, one that is still ongoing. While Member States process asylum applications independently of one another – often applying different legal standards – a great deal of effort has been put into determining which state should be responsible for the examination of an asylum application.

Beginning with the Schengen asylum chapter,[2] Member States have been striving to address the concerns of "asylum shopping" and multiple claims. The 1997 Dublin Convention[3] provided a mechanism for determining the state responsible for examining asylum applications lodged in the EU and set out applicable criteria.[4] Although signed in June 1990, it did not come into force until September 1997, due in large part to difficulties in national parliaments. Article 63 of the Amsterdam Treaty (signed in October 1997; entered into force in May 1999) provided for the establishment of a Common Asylum System. At a meeting of the

---

(2) In 1985, France, Germany and the Benelux countries, working outside of the European Community framework, signed the Schengen Agreement, which provided for the gradual abolition of inspections at their common borders. To address the security concerns arising from this process, between 1985 and 1990 these states negotiated the Schengen Treaty. One aspect of this Treaty addressed the movement of non-EU nationals and, in particular, asylum seekers: Title II, Chapter 7, of the *Convention applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders*, 19 June 1990.

(3) *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention*, Official Journal C 254, 19/08/1997, pp. 0001-0012.

(4) The Dublin Criteria for determining Member State responsibility are, in order of priority:

1. If the applicant has a family member who has refugee status and is legally resident in a Member State, that state will be responsible if the applicant so desires: Article 4.
2. If the applicant has a valid residence permit, the issuing Member State will be responsible: Article 5(1).
3. If the applicant has a visa, even an expired one, the issuing Member State will be responsible: Article 5(2) to 5(4).
4. If it can be shown that the applicant irregularly crossed the border into a Member State from a non-Member State, that Member State will be responsible: Article 6.
5. The Member State responsible for controlling the entry of the person into the EU will be responsible unless there was a waiver of the visa obligation in the first Member State *and* the Member State in which the applicant is now present: Article 7.

If none of the above apply, the first Member State in which the application for asylum is lodged is responsible: Article 8.

European Council held in Tampere (Finland) in 1999, the EU declared its intention to implement the provisions of the Amsterdam Treaty with regard to asylum by establishing a Common European Asylum System based on the full and inclusive application of the Geneva Convention. As part of this process, the Dublin Convention was replaced by Council Regulation No 343/2003 (the "Regulation") in February 2003. This Regulation is sometimes referred to as "Dublin II." The purported goal of the Regulation is to identify which Member State will be responsible for determining an individual asylum claim and to ensure that only one State hears the claim. The Regulation mirrors much of the Dublin Convention and is considered a further stepping-stone in the harmonization process.

A key consequence of the Amsterdam Treaty was that, following amendments to the Treaty on European Union, immigration and asylum policies moved from the third EU pillar to the first, as of May 2004.[5] Under the third pillar, unanimity of member states is required in decisions and the decision-making process is intergovernmental. In the first pillar, the EU institutions play a larger role. For example, the European Commission now has the sole right of initiative (i.e., the sole right to propose legislation) and the Council of Ministers[6] can make decisions by qualified majority voting.

On another front, the EU agreed on a Charter of Fundamental Rights at the European Council meeting in Nice in December 2000. The Charter includes a right to asylum; its Article 18 reads: "The right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and in accordance with the Treaty establishing the European Community."

Many human rights advocates argue that the harmonization experiment in the EU has resulted only in the piecemeal adoption of "a lowest common denominator of restrictive measures."[7] Even the United Nations High Commissioner for Refugees, an office that has supported harmonization and safe third country policies in the past, is now warning that recent

---

(5) The first pillar is made up of the three European Communities: the European Community (which used to be called the European Economic Community); Euratom (the European Atomic Energy Community); and the European Coal and Steel Community. The second pillar (a common foreign and security policy) and the third pillar (cooperation in justice and home affairs) are areas where member states have agreed to gradually develop common policies.

(6) Also known as the Council of the EU, this body is made up of representatives of Member States and its main task is to lay down and implement legislation.

(7) Jacqueline Bhabha, "European Harmonization of Asylum Policy: A Flawed Process," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 35, 1994, p. 101.

EU initiatives could result in the deterioration of refugee protection standards. The current High Commissioner, Ruud Lubbers, has highlighted three specific concerns – "safe countries," border procedures and the right to remain during an appeal – suggesting that recent asylum harmonization developments might be "at variance with established international law."[8] Other experts have also criticized the EU experiment, suggesting that it has resulted in the violation of fundamental protections, such as the right to be protected against refoulement.[9] Some have gone so far as to suggest that under the guise of harmonization, European governments have effectively renounced their commitment to an inter-regional system of asylum.[10]

2. The Canada-U.S. Safe Third Country Agreement

Under Canada's *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), the Minister may designate a country as a state to which refugee claimants may be returned to make their claim for protection.[11] The provision for naming a so-called "safe third country" has existed in Canadian law since 1989 but has only recently been implemented. In August 2002, an agreement between Canada and the United States was signed, representing the first step in this process. Two years later, the agreement came into force. As of 29 December 2004, certain asylum seekers are required to make their claim in the country where they were last present.

The Agreement between Canada and the United States is based upon the same burden-sharing premise as the EU arrangement, but differs in some respects. Most significantly, the Canada-U.S. Agreement is limited in its application to people claiming refugee status at a land border Port of Entry. As well, it is more limited in scope than the vast array of European instruments, directives and regulations, which aim to eventually establish a fully harmonized

---

(8) "Lubbers Warns EU Asylum Law May Erode International Standards," UNHCR Press Release, 24 November 2003, Geneva.

(9) See, for example: Gretchen Borchelt, "The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards," *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 33, 2002, p. 473; Gabriela I. Coman, "European Union Policy on Asylum and its Inherent Human Rights Violations," *Brooklyn Law Review*, Vol. 64, 1998, p. 1217; Maryellen Fullerton, "Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection," *Texas International Law Journal*, Vol. 36, 2001, p. 231; Agnes Hurwitz, "The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, 1999, p. 646; Sabine Weidlich, "First Instance Asylum Proceedings in Europe: Do Bona Fide Refugees Find Protection?" *Georgetown Immigration Law Review*, Vol. 14, 2000, p. 643.

(10) James C. Hathaway, "Harmonizing for Whom? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration," *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, 1993, p. 719.

(11) See sections 101(1)(e) and 102 of the IRPA.

system wherein common determination procedures will exist. The Canada-U.S. Agreement is, however, similar in respect of the exceptions that are made for particular individuals who would otherwise be subject to the safe third country rule, such as unaccompanied minors and applicants with family members who have previously been given refugee status in the destination country.[12]

CURRENT THREATS TO THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES

Many of the current threats to the human rights of refugees have existed from time immemorial – repressive regimes, civil conflict, ethnic clashes, poverty, and so on. It is a truism to state that the world needs to pay more attention to these root causes of refugee movements. Meanwhile, refugees are with us now, and will be in the future. They will continue to be dealt with by the laws, institutions, and state practices that constitute the loose refugee protection "system" described above. In the past decade, however, a number of additional pressures have been placed upon the system and its component parts.

A. Migratory Pressures on Western Countries

In the last two decades, European and North American countries have increasingly experienced increases in the numbers of individuals seeking asylum. In Canada, a system designed to handle small numbers of claimants was flooded in the 1980s, resulting in a backlog of some 95,000 claims by the end of 1988. Currently, over 20,000 new claims per year are being received.

Large influxes put significant pressures on determination systems designed to handle far fewer applicants. Moreover, many of those seeking asylum are perceived as migrants seeking immigration opportunities, rather than *bona fide* refugees. Others seek shelter for reasons relating to war or civil strife and therefore do not fall under the strict definition of refugee found in the Convention. Moreover, the higher the number of claimants, the more difficult it is to separate valid from invalid claims in an acceptable period of time.

---

(12) The House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration conducted a study on implementing regulations for the Safe Third Country agreement in late 2002. Its report, *The Safe Third Country Regulations*, 2nd Session, 37th Parliament, sets out some of the concerns relating to the impact of the agreement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Arrivals of refugee claimants are described as "spontaneous" in the sense that they occur outside normal immigration channels and in an unpredictable fashion. Even apart from the practical difficulties of dealing with relatively large numbers, such movements affect the ability of a sovereign state to control its borders and are seen as threatening on that ground alone. Even immigrant-receiving countries such as Canada are very concerned about control issues, particularly since it is clear that public support for a generous refugee program depends on its being controlled, with only genuine refugees being assisted. In addition, spontaneous arrivals make it difficult to identify criminals and security risks among the claimants, a situation that may further erode general public support for genuine refugees.

In response to these migratory pressures, Western countries began in the 1980s to tighten up their determination systems and to introduce controls designed to deter spontaneous arrivals. Methods include visa restrictions, fines imposed on airlines that carry undocumented passengers, returning claimants to third countries, detention of claimants, and restricted rights to employment. Further measures also included the development of the multilateral agreements discussed above.

It should be realized that only a very small percentage of refugees ever leave their own region to claim asylum in the West. On the other hand, refugee determination systems in developed countries are individualized, bureaucratic, often lengthy, and very costly. Further, refugees become entitled to benefit from extensive social support systems paid for by taxpayers.

Indeed, although greatly increased migration has been discussed in terms of the recent restrictive response of governments and the threat this presents to genuine refugees, there is no doubt that spontaneous arrivals in the West consume a disproportionate share of the world's resources devoted to refugees: states spend many times the amount of the entire budget of UNHCR on spontaneous arrivals.

Furthermore, it may be argued that those who arrive spontaneously in the West are not representative of the refugee population as a whole, being largely male, young, and resourceful enough to manipulate visa and control systems in order to travel to the West. Meanwhile, a disproportionate number of residents of refugee camps are children and women.

Despite these contradictions and difficulties, the concept of asylum remains at the heart of any system of refugee protection. In all Western countries, the challenge of the future will continue to be how to coordinate responses and streamline refugee determination systems without sacrificing fairness and reliability, and how to institute appropriate border controls without impairing the ability of individuals in genuine need to find refuge.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. A Changing World

In the close to 50 years since UNHCR came into existence, the world has changed dramatically. The number of refugees has steadily increased and, while a number of refugee problems have been solved, many more show no signs of resolution. Indeed, events in the former Yugoslavia put immense pressures on international organizations as well as on European states in which the displaced sought refuge. Many of the world's refugees now originate in the Third World and do not necessarily fit the Convention's narrow definition of "refugee"; mass movements also defy the Convention's implied individualized concept of persecution. Moreover, as noted above, large-scale migration from South to North, and potentially in significant numbers from East to West, threatens the institution of asylum in the West. It will be continually necessary to adapt to these changes and respond to the current pressures on the system. UNHCR's Executive Committee has established a working group to study all aspects of refugee protection today. No one, however, is suggesting that there are easy answers to these questions.

Étude générale BP-280F

PROTECTION DES RÉFUGIÉS : LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Benjamin R. Dolin
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Révisé en janvier 2005

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LA CONVENTION DES NATIONS UNIES 1

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS 3

A. Le mandat 3

B. L'exécution du mandat 3
1. La protection 3
2. La recherche de solutions durables 4
a. Le rapatriement 4
b. L'intégration au pays d'accueil 4
c. Le réétablissement à l'extérieur de la région 5

AUTRES ORGANISMES 5

LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS 6

A. Assistance économique 6

B. Réétablissement 6

C. Protection contre le refoulement 7

D. Accords internationaux 7
1. Harmonisation au sein de l'Union européenne 7
2. Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-unis 10

MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS 11

A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux 11

B. Un monde en évolution 13

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROTECTION DES RÉFUGIÉS : LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Il existe dans le monde une multitude de gens dont la liberté, la sécurité et la vie même sont en danger. Certains sont menacés par l'oppression politique, d'autres par des catastrophes naturelles, alors que d'autres vivent dans des conditions économiques telles que leur simple subsistance est incertaine ou impossible. D'autres encore doivent fuir la guerre ou les conflits civils. Nombre de ces personnes sont obligées de quitter leurs foyers et de chercher refuge ailleurs, soit dans d'autres parties de leur propre pays, soit dans un pays étranger. De façon générale, on peut dire que ces gens sont des « réfugiés ». Dans la pratique, toutefois, et dans les systèmes juridiques nationaux et internationaux, le terme a une signification beaucoup plus limitée et technique. Ce sont ceux qui entrent dans la catégorie des « réfugiés » au sens technique qui font l'objet du présent document, lequel donne un aperçu du dispositif international mis sur pied pour protéger leurs droits[1].

LA CONVENTION DES NATIONS UNIES

La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée par les Nations Unies en 1951, est le principal document qui régit le traitement des réfugiés par les États où se trouvent des réfugiés. Plus de 145 pays ont adhéré à la Convention et/ou à son protocole, dont les parties les plus importantes sont celles qui définissent le terme « réfugié » et celles qui prévoient des mesures contre le refoulement.

---

(1) Au 1er janvier 2004, il y avait, selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 17 093 400 personnes dans le monde qui suscitaient des inquiétudes, y compris les déplacés internes et les autres personnes suscitant des inquiétudes.

En vertu de l'article premier de la Convention, un réfugié est une personne qui :

> craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; [...]

L'article 33 exprime en quoi consiste essentiellement la responsabilité des États pour ce qui est de la protection des droits des réfugiés; à cet égard, il importe toutefois de noter que la protection accordée est également devenue partie intégrante du droit coutumier international. Intitulé « Défense d'expulsion et de refoulement », l'article 33 dispose :

> Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Il importe de comprendre ce à quoi la Convention ne pourvoit pas :

- Elle ne donne pas une définition large du terme « réfugié ». Les droits reconnus aux réfugiés en vertu de la Convention ne s'appliquent qu'à ceux qui ont traversé une frontière internationale parce qu'ils étaient persécutés pour des motifs raciaux, religieux, politiques ou sociaux. Ceux qui ont besoin d'un refuge pour des considérations autres que des motifs essentiellement politiques – c'est-à-dire la guerre, la famine, des inondations, l'apatridie, la pauvreté, etc. – et dont le sort peut susciter beaucoup d'inquiétude d'un point de vue humanitaire ne peuvent réclamer le soutien d'autres États en invoquant la Convention.

- Même si, en vertu du droit coutumier international et de la Convention, les États signataires ne doivent pas refouler les réfugiés dans le pays où ils craignent d'être persécutés, ces États ne sont pas non plus obligés de permettre aux réfugiés de demeurer en permanence sur leur territoire et ils peuvent les renvoyer dans un autre pays, sauf s'il est probable que celui-ci les renverra dans le pays où ils craignent d'être persécutés.

- Le droit des réfugiés de ne pas être refoulés n'est pas absolu. Un État a le droit de placer ses propres intérêts en matière de sécurité au-dessus de ceux du réfugié; il peut également refuser d'accueillir des gens condamnés pour des crimes graves et qui, par conséquent, constituent un danger pour la société d'accueil.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Convention contre la torture est aussi un document digne d'intérêt, car elle contient une disposition qui interdit de refouler une personne lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. De nombreux États, dont le Canada, ont prévu cette protection de la Convention dans leur processus de détermination du statut de réfugié.

Par ailleurs, il existe deux ententes régionales, une pour l'Afrique et l'autre pour l'Amérique centrale, qui élargissent la notion de réfugié pour les États signataires afin de répondre à des besoins particuliers. Dans les faits, de nombreux pays occidentaux, à des degrés divers et dans différentes conditions, accordent leur protection à une catégorie plus vaste d'individus que celle strictement définie par la Convention.

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS

A. Le mandat

En 1950, avec l'adoption par l'Assemblée générale du statut du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'actuel cadre institutionnel de protection des réfugiés est entré en vigueur. Aujourd'hui, le HCR compte plus de 6 200 employés (dont la plupart travaillent sur le terrain), y compris ceux qui travaillent pour une courte période, dans 115 pays ainsi qu'à l'administration centrale de Genève. Son budget est d'environ 1 milliard de dollars américains. Le mandat général du HCR comporte deux volets : protéger les réfugiés et chercher des solutions permanentes à leurs problèmes. À l'heure actuelle, le HCR aide plus de 17,1 millions de personnes.

B. L'exécution du mandat

1. La protection

Le fait qu'ils aient besoin de protection est ce qui distingue le plus les réfugiés au sens de la Convention des autres migrants (p. ex. ceux qui veulent améliorer leur niveau de vie, qu'on appelle souvent à tort des « réfugiés économiques »). En traversant une frontière internationale, et ne voulant pas ou ne pouvant pas retourner chez eux, les réfugiés se placent en dehors du champ de la protection qu'un État accorde normalement à ses citoyens. Dans ces circonstances, l'aspect central du rôle du HCR consiste à assurer cette protection aux réfugiés, en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les protégeant contre le refoulement, en pourvoyant à leurs besoins physiques essentiels (toit, nourriture, etc.) et en garantissant le respect de leurs autres droits fondamentaux.

2. La recherche de solutions durables

Il existe une hiérarchie communément acceptée des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés : le rapatriement dans le pays dont ils se sont enfuis, l'intégration au pays de premier asile, et le réétablissement dans un autre pays.

a. Le rapatriement

Cette solution peut être risquée. En effet, lorsqu'ils retournent dans leur milieu d'origine, les réfugiés peuvent être sérieusement menacés si la situation qui a causé leur départ ne s'est pas améliorée. Néanmoins, lorsqu'il est possible et qu'il est volontairement accepté, le rapatriement est habituellement considéré comme la meilleure solution à long terme, parce qu'il permet aux réfugiés de réintégrer leur cadre de vie habituel et leur culture. De nombreux réfugiés se rapatrient volontairement, mais lorsque de tels mouvements sont planifiés et organisés, le HCR jour un rôle clé en veillant à ce les personnes qui rentrent dans leur pays disposent de renseignements exacts sur les conditions qui y règnent, à ce qu'elles agissent de façon volontaire et à ce que leurs droits soient protégés. En outre, il doit surveiller le traitement dont elles font l'objet lorsqu'elles sont de retour, et les aider à se réinstaller. Selon les circonstances, cette aide peut englober la mise sur pied de centres de transit ainsi que la fourniture de dons, de nourriture, de matériaux de construction et d'outillage agricole au cours de la première année du réétablissement.

b. L'intégration au pays d'accueil

L'intégration des réfugiés au tissu économique et social du pays d'accueil initial dépend de divers facteurs : le nombre de réfugiés, la structure économique et démographique du pays, la nature de sa société (y compris les différences raciales et religieuses), la situation sur les plans politique et de la sécurité ainsi que les répercussions sur l'environnement de l'installation des nouveaux venus.

L'intégration peut avoir des avantages pour les réfugiés, le HCR et le pays d'accueil. L'établissement de camps de réfugiés s'avère parfois essentiel pour répondre aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

besoins urgents, mais les camps permanents constituent souvent un obstacle à l'auto-suffisance économique à long terme des personnes visées et peuvent nuire à leur fierté et à leur estime de soi. D'autre part, les camps coûtent très cher à administrer d'année en année, de sorte que même une auto-suffisance partielle allège le fardeau du HCR. Du point de vue du pays d'accueil, les fonds consacrés aux projets d'auto-suffisance aident également le pays en général.

c. Le réétablissement à l'extérieur de la région

Dans certaines situations, lorsque le rapatriement est impossible et que le pays de premier asile ne veut pas ou ne peut pas offrir une protection continue aux réfugiés, le réétablissement, habituellement dans un pays occidental industrialisé, peut s'avérer la seule option réalisable. Toutefois, le recours à cette option est limité par le nombre restreint de terres d'accueil et par les déboursés inhérents à cet accueil. Par exemple, chacun des quelque 7 500 réfugiés parrainés par le gouvernement que le Canada est prêt à accueillir annuellement bénéficiera d'une aide financière jusqu'à l'avènement de la première des situations suivantes : la fin d'une période d'un an ou l'obtention d'un emploi.

La Convention elle-même n'impose aux pays signataires aucune obligation touchant la réinstallation des réfugiés, bien qu'une clause du Préambule exhorte les pays à reconnaître l'importance d'une solution internationale aux problèmes des réfugiés. Au cours de la période de l'après-guerre, le plus important mouvement de réinstallation est celui qui s'est déroulé à partir de l'Indochine depuis le milieu de la décennie 1970.

AUTRES ORGANISMES

De nombreux autres organismes jouent un rôle important, directement ou indirectement, dans l'aide aux réfugiés. Il s'agit de l'Organisation internationale pour les migrations, de la Croix-Rouge, de l'UNICEF, du Programme alimentaire mondial, de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe.

Outre les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales de divers pays contribuent à l'établissement des réfugiés et, en particulier dans les pays occidentaux, jouent un rôle important dans la défense de leurs droits, notamment lorsque ceux-ci

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

semblent en contradiction avec ce que le gouvernement perçoit comme les intérêts du pays. Elles peuvent également défendre avec efficacité les droits de réfugiés particuliers lorsque ceux-ci semblent avoir été traités injustement ou lorsque des erreurs semblent avoir entaché le processus de détermination de leur statut.

LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS

Le fait que les réfugiés s'enfuient d'un pays et arrivent dans un autre et qu'ils sont parfois réinstallés dans un troisième pays, constitue une réalité incontournable et importante du monde moderne. En effet, le HCR n'a pas le pouvoir de pénétrer sur le territoire d'un pays quelconque, ni de surveiller ou d'aider les camps de réfugiés qui s'y trouvent, sans l'autorisation du pays en question. Les différents pays contribuent à la protection des droits des réfugiés de trois principales façons, à savoir l'assistance économique, le rétablissement et la protection contre le refoulement.

A. Assistance économique

Sans appui financier, de nombreux pays de premier asile, dont la plupart se trouvent dans le tiers monde, seraient incapables de soutenir un tel fardeau, en particulier lors d'arrivées massives de réfugiés. Par conséquent, il est essentiel d'accorder une aide financière au HCR et aux autres organismes humanitaires afin qu'ils soient en mesure de fournir les secours d'urgence et d'assurer la protection à long terme nécessaire. Les envois d'aide alimentaire sont également importants.

B. Réétablissement

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le réétablissement dans des pays situés à l'extérieur de la région est la moins souhaitable des solutions à long terme, mais elle est tout de même parfois inévitable. Les principaux pays de réétablissement, si l'on considère le nombre réel de réfugiés acceptés, sont les États-Unis, le Canada et l'Australie, mais d'autres pays partagent également le fardeau, certains s'occupant principalement de réfugiés difficiles à placer, comme les handicapés. Comme nous l'avons déjà indiqué, le plus important effort de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réinstallation déployé au cours des 40 dernières années est celui touchant les réfugiés d'Indochine.

Il convient de noter que le fait d'offrir des possibilités de réinstallation à des réfugiés ne menace pas les intérêts d'un pays au même titre que les arrivées sans démarche préalable. Dans le premier cas, les États conservent leur prérogative absolue de décider s'ils vont admettre des réfugiés et lesquels ils vont admettre, et de déterminer leur nombre. Ils peuvent choisir les réfugiés qui pourront le mieux s'adapter au pays (comme le fait le Canada), ou retenir ceux qui répondent à d'autres critères de leur choix. Par contre, les arrivées sans démarche préalable ne laissent au pays en cause que très peu de latitude. Les problèmes qui en découlent sont examinés ci-dessous.

C. Protection contre le refoulement

Outre l'assistance économique et les possibilités de réétablissement offertes aux réfugiés, le devoir le plus important d'un État consiste à s'assurer que les gens ne sont pas renvoyés de force dans un pays où ils affirment être menacés de persécution. Cette protection peut être temporaire ou à long terme, mais elle existe indépendamment de la Convention, en vertu du droit coutumier international. La Convention elle-même ne précise pas comment établir le bien-fondé d'une demande du statut de réfugié. De fait, de nombreux signataires ne suivent aucune procédure officielle à cet égard, préférant s'en remettre au HCR. D'autres, principalement des pays occidentaux, ont élaboré des règles administratives ou quasi judiciaires qui leur permettent de déterminer si une demande est justifiée.

La question de la reconnaissance du statut est souvent liée à des considérations politiques et aux exigences et procédures particulières de l'État. Il n'est donc pas surprenant que les taux de reconnaissance varient d'un pays à l'autre, ou que les gens de certaines nationalités aient plus de facilité que d'autres à se faire reconnaître comme réfugiés.

D. Accords internationaux

1. Harmonisation au sein de l'Union européenne

Le travail d'harmonisation des procédures en matière d'asile au sein de l'Union européenne (UE) a été complexe et difficile, et il se poursuit toujours. Bien que les États

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres traitent les demandes d'asile indépendamment les uns des autres – et appliquent souvent des critères juridiques différents –, il y a eu beaucoup d'efforts de déployés pour déterminer quel État devrait être chargé de l'examen d'une demande.

En adoptant l'Accord de Schengen[2], les États membres se sont efforcés de régler les problèmes du « magasinage pour un pays d'asile » et des demandes multiples. La Convention de Dublin de 1997[3] visait à établir des critères permettant de déterminer l'État chargé d'examiner les demandes d'asile présentées à l'UE[4]. Signée en juin 1990, elle n'est entrée en vigueur qu'en septembre 1997, en grande partie à cause de difficultés rencontrées dans les parlements nationaux. L'article 63 du Traité d'Amsterdam (signé en octobre 1997 et entré en vigueur en mai 1999) prévoyait l'établissement d'un mécanisme commun d'examen des demandes d'asile. À une réunion du Conseil européen tenue à Tampere (Finlande) en 1999, l'UE a déclaré son intention d'appliquer les dispositions du Traité en établissant un mécanisme

---

(2) En 1985, la France, l'Allemagne et les pays du Benelux ont, en dehors du cadre de la Communauté européenne, signé l'Accord de Schengen, qui prévoyait l'abolition graduelle des contrôles à leurs frontières communes. Entre 1985 et 1990, pour régler les questions de sécurité découlant de ce processus, ces États ont négocié le Traité de Schengen. Un volet du traité portait sur la circulation des personnes qui ne sont pas des ressortissants de l'UE et, en particulier, des demandeurs d'asile : titre II, chapitre 7 de la *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, 19 juin 1990.

(3) *Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes – Convention de Dublin*, Journal officiel C 254, 19/08/1997, p. 0001 à 0012.

(4) Voici, par ordre de priorité, les critères de la Convention de Dublin servant à déterminer la responsabilité des États membres :

1. Si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que le demandeur le souhaite (art. 4).
2. Si le demandeur est titulaire d'un visa en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande (par. 5(1)).
3. Si le demandeur est titulaire d'un visa, même expiré, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande (par. 5(2) à 5(4)).
4. S'il peut être prouvé que le demandeur a franchi irrégulièrement la frontière d'un État membre en venant d'un État non membre, l'État membre est responsable de l'examen (art. 6).
5. La responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire de l'UE sauf si l'étranger est dispensé de visa dans le premier État membre *et* dans l'État membre où il se trouve (art. 7).

Si aucun des critères ci-dessus ne s'applique, le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée est responsable de l'examen (art. 8).

européen commun d'examen des demandes d'asile par l'application intégrale et inclusive de la Convention de Genève. Dans le cadre de ce processus, la Convention de Dublin a été remplacée par le Règlement du Conseil n° 343/2003 (le « Règlement ») en février 2003. Ce règlement est parfois désigné sous le nom de « Dublin II ». Il a pour but d'établir les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et de faire en sorte qu'un seul État traite la demande. Il reproduit une bonne partie de la Convention de Dublin et est considéré comme une étape de plus dans le processus d'harmonisation.

Une des grandes conséquences du Traité d'Amsterdam est qu'en mai 2004, à la suite des modifications au Traité sur l'Union européenne, les politiques d'immigration et d'asile sont passées du troisième pilier de l'UE au premier[5]. Dans le troisième pilier, l'unanimité des États membres est requise pour les décisions, et le processus décisionnel est intergouvernemental. Dans le premier pilier, les institutions de l'UE jouent un rôle plus important. Par exemple, la Commission européenne a maintenant le droit d'initiative exclusif (le droit exclusif de proposer des lois) et le Conseil des ministres[6] peut prendre des décisions à la suite d'un vote à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, l'UE a adopté la Charte des droits fondamentaux à la réunion du Conseil européen tenue à Nice en décembre 2000. Cette charte consacre le droit d'asile, comme en fait foi l'article 18 : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne. »

De nombreux défenseurs des droits de la personne soutiennent que le projet d'harmonisation de l'UE n'a donné lieu qu'à l'adoption fragmentaire du « plus petit dénominateur commun », à savoir des mesures restrictives[7]. Même le Haut Commissariat des Nations Unies

---

(5) Le premier pilier se compose des trois communautés européennes : la Communauté européenne (qui s'appelait auparavant la Communauté économique européenne); Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique); et la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le deuxième pilier (politique commune en matière d'affaires étrangères et de sécurité) et le troisième (coopération pour la justice et les affaires intérieures) sont des domaines dans lesquels les États membres ont convenu d'élaborer peu à peu des politiques communes.

(6) Aussi appelé le Conseil de l'UE, cet organisme se compose de représentants des États membres et a pour rôle principal d'établir des lois et de les appliquer.

(7) Jacqueline Bhabha, « European Harmonization of Asylum Policy: A Flawed Process », *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, p. 101.

pour les réfugiés, qui a soutenu par le passé le processus d'harmonisation et l'adoption de politiques sur les tiers pays sûrs, signale maintenant que les récentes initiatives de l'UE pourraient provoquer la détérioration des normes de protection des réfugiés. Le Haut Commissaire, Ruud Lubbers, a mis en lumière trois grandes préoccupations – « pays sûrs », procédures à la frontière et droit de rester pendant un recours – indiquant que le récentes mesures d'harmonisation en matière d'asile pourraient « aller à l'encontre du droit international établi »[8]. D'autres experts ont aussi critiqué le projet de l'UE, estimant qu'il a entraîné la violation de garanties fondamentales, comme le droit d'être protégé contre le refoulement[9]. Certains ont même dit que, sous l'apparence de l'harmonisation, les gouvernements européens ont en fait abandonné leur engagement à l'égard d'un système interrégional de détermination du droit d'asile[10].

2. Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis

En vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada, le ministre peut désigner un pays comme l'État où les demandeurs du statut de réfugié peuvent être retournés pour faire leur demande de protection[11]. La disposition sur la désignation d'un « tiers pays sûr » existe dans la législation canadienne depuis 1989, mais n'est entrée en vigueur que tout récemment. En août 2002, le Canada et les États-Unis ont signé une entente, qui constituait la première étape de ce processus et dont la mise en application a attendu un peu plus de deux ans : depuis le 29 décembre 2004, certains demandeurs d'asile doivent présenter leur demande dans le dernier des deux pays où ils étaient présent.

---

(8) « Le Haut Commissaire Lubbers fait part de son inquiétude face à la détérioration des normes dans les directives de l'UE sur le droit d'asile », communiqué du HCR, 24 novembre 2003, Genève.

(9) Voir, par exemple : Gretchen Borchelt, « The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, 2002, p. 473; Gabriela I. Coman, « European Union Policy on Asylum and its Inherent Human Rights Violations », *Brooklyn Law Review*, vol. 64, 1998, p. 1217; Maryellen Fullerton, « Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection », *Texas International Law Journal*, vol. 36, 2001, p. 231; Agnes Hurwitz, « The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment », *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999, p. 646; Sabine Weidlich, « First Instance Asylum Proceedings in Europe: Do Bona Fide Refugees Find Protection? », *Georgetown Immigration Law Review*, vol. 14, 2000, p. 643.

(10) James C. Hathaway, « Harmonizing for Whom? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration », *Cornell International Law Journal*, vol. 26, 1993, p. 719.

(11) Voir l'al. 101(1)*e*) et l'art. 102 de la *Loi*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'entente entre le Canada et les États-Unis est basée sur le même principe, le partage de la charge, que le mécanisme de l'UE, mais elle en diffère sous certains points. La principale différence est que l'entente ne s'applique qu'aux personnes qui demandent le statut de réfugié à un point d'entrée terrestre. Elle a aussi une portée plus limitée que le vaste dispositif européen formé d'instruments, de directives et de règlements, qui vise en définitive à établir un système totalement harmonisé comportant des procédures communes de détermination. L'entente canado-américaine est toutefois semblable au mécanisme de l'UE en ce qui a trait aux dérogations faites pour des personnes qui seraient autrement assujetties à la règle du tiers pays sûr, comme les mineurs non accompagnés et les demandeurs dont un membre de la famille s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié dans le pays de destination[12].

MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS

Nombre des menaces actuelles qui pèsent sur les droits des réfugiés existent depuis des temps immémoriaux, à savoir celles qui découlent de régimes oppressifs, de conflits civils, de luttes inter-ethnies, de la pauvreté, etc. Il est devenu banal de répéter que le monde doit accorder plus d'attention à ces causes fondamentales des mouvements de réfugiés. Il n'en reste pas moins qu'il y a des réfugiés aujourd'hui, et qu'il y en aura demain. Et l'on continuera de s'occuper d'eux par le truchement des lois, institutions et pratiques qui forment le système de protection limité décrit ci-dessus. Cependant, au cours de la dernière décennie, ce système et ses composantes ont fait l'objet de pressions additionnelles.

A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux

Au cours de la dernière décennie, les pays européens et nord-américains ont dû composer avec des augmentations croissantes du nombre de personnes en quête d'asile. Le système canadien, conçu pour traiter un petit nombre de demandes, a été débordé dans les années 80; il en est résulté un arriéré d'environ 95 000 revendications à la fin de 1988. À l'heure actuelle, plus de 20 000 nouvelles revendications sont présentées chaque année.

---

(12) Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a mené une étude sur la mise en œuvre du règlement relatif à l'entente sur les tiers pays sûrs vers la fin de 2002. Le rapport qu'il a présenté – *Le règlement sur les tiers pays sûrs* – énonce certaines inquiétudes au sujet de l'incidence de l'entente.

Les afflux massifs mettent durement à l'épreuve des systèmes conçus pour traiter des quantités beaucoup plus réduites de demandes. En effet, un bon nombre de ceux qui demandent asile sont des gens cherchant à immigrer plutôt que des réfugiés véritables. D'autres cherchent un refuge par suite de guerres ou de conflits civils : ils ne correspondent donc pas à la stricte définition de la Convention. En outre, plus augmente le nombre de demandeurs, plus il devient difficile de distinguer entre les demandes valides et les autres dans un délai raisonnable.

On parle de demandes présentées « sans démarche préalable » pour désigner celles qui n'utilisent pas les filières habituelles de l'immigration et qui sont par conséquent imprévisibles. Même si l'on fait abstraction des difficultés pratiques inhérentes à l'accueil d'un nombre relativement important de personnes, de tels mouvements compliquent le contrôle des frontières pour les États souverains et sont donc considérés comme menaçants pour cette seule raison. Même des pays ayant des programmes d'accueil d'immigrants, comme le Canada, sont très préoccupés par les questions de contrôle, notamment parce qu'il est clair que l'opinion publique soutient des programmes généreux sous réserve de l'application de contrôles adéquats et de l'acceptation des seuls réfugiés véritables.

En réponse à ces pressions migratoires, les pays occidentaux ont commencé dans les années 1980 à resserrer leurs systèmes de détermination du statut de réfugié et à instaurer des contrôles visant à décourager les arrivées sans démarche préalable. Parmi les méthodes en question, mentionnons les restrictions par l'imposition de visas, les amendes infligées aux compagnies aériennes transportant des personnes non munies de documents, des pratiques plus strictes de retour dans des pays sans risques, la détention de demandeurs et des droits restreints en matière d'emploi. Certains pays ont également adopté des accords multilatéraux, dont il a été question plus haut.

Il faut bien se rendre compte que seul un très petit pourcentage de réfugiés quittent leur région pour demander l'asile dans l'Ouest. D'un autre côté, les processus de détermination du statut de réfugié des pays industrialisés sont individualisés, bureaucratiques, souvent interminables et très coûteux. En outre, les réfugiés acquièrent le droit d'adhérer à des systèmes exhaustifs de sécurité sociale dont les frais sont assumés par les contribuables.

Si l'on a examiné la hausse des migrations selon l'angle restrictif de la réaction des gouvernements d'accueil et de la menace inhérente pour les réfugiés véritables, il ne fait aucun doute non plus que les arrivées à l'Ouest sans démarche préalable absorbent une part

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

disproportionnée des ressources mondiales consacrées aux réfugiés, de beaucoup supérieure au budget total du HCR.

D'autre part, on peut affirmer que ceux qui arrivent à l'Ouest sans démarche préalable ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population des réfugiés, car il s'agit la plupart du temps d'hommes jeunes et assez débrouillards pour obtenir par le biais des systèmes de visa et de contrôle le droit de voyager à l'Ouest. Entre temps, un nombre disproportionné de femmes et d'enfants demeurent dans les camps de réfugiés.

Malgré toutes ces contradictions et difficultés, la notion de terre d'asile demeure au coeur du système de protection des réfugiés. Dans tous les pays occidentaux, le défi qu'il faudra continuer de relever dans l'avenir est celui de définir comment concerter l'action et rationaliser les systèmes de détermination du statut de réfugié sans compromettre l'équité et la fiabilité et comment instituer des contrôles appropriés aux frontières sans empêcher les véritables réfugiés de trouver une terre d'accueil.

B. Un monde en évolution

Au cours des presque 50 années d'existence du HCR, le monde a changé du tout au tout. Le nombre de réfugiés n'a cessé d'augmenter régulièrement, particulièrement au cours des quinze dernières années, et, s'il est vrai qu'on a trouvé une solution durable dans certains cas, un nombre beaucoup plus grand de cas ne semblent pas pouvoir être résolus. Ainsi, la situation de l'ex-Yougoslavie a soumis à d'énormes pressions les organisations internationales ainsi que les États européens où les personnes déplacées ont cherché refuge. À l'heure actuelle, de nombreux réfugiés viennent du tiers monde et ne correspondent pas nécessairement à la définition étroite de la Convention; qui plus est, face aux mouvements de masse et à la persécution dont ils témoignent, un mode d'action individualisé ne peut plus convenir. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'institution de l'asile à l'Ouest est menacée par des migrations à grande échelle du Sud au Nord et, possiblement, par d'autres migrations non négligeables d'Est en Ouest. Il faudra donc constamment s'adapter à ces changements et réagir aux pressions exercées sur le système. Le comité exécutif du HCR a établi un groupe de travail chargé d'étudier tous les aspects de la protection des réfugiés de nos jours. Une seule chose est certaine : la solution à ces problèmes ne sera pas facile.